N° 300

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1961.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi relatif aux droits de **passage** *des* **pêcheurs** *le long des* **cours d'eau** *du domaine public,*

Par M. Fernand VERDEILLE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Avant d'examiner le présent projet de loi il est nécessaire de le replacer dans le cadre des dispositions qui au long des siècles ont réglementé la matière.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Raymond Bonnefous, *président ;* Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, *vice-présidents ;* Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, *secrétaires ;* Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Salah Benacer, Robert Bouvard, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Jean-Louis Vigier, Modeste Zussy.

Voir le numéro :

Sénat : 148 (1959-1960).

I. — Rappel historique.

Depuis un temps très reculé les propriétés riveraines des cours d'eau du domaine public, jadis domaine de la Couronne, sont grevées de servitudes qui ont été créées en faveur de la navigation et dont l'usage par les pêcheurs a été admis par la jurisprudence.

Le texte le plus ancien relatif à ces servitudes reconnaît d'ailleurs à celles-ci, un double usage : la navigation et la pêche. En effet, la charte du roi Childebert Ier concédant en 558 aux moines de Saint-Germain-des-Prés le droit de pêche dans la Seine, depuis le pont de la Cité jusqu'à Sèvres, prescrivait aux riverains de laisser sur le bord du fleuve un espace libre de la largeur d'une perche, ajoutant que cette servitude avait été instituée par la coutume pour faire monter et descendre le bateau et aussi pour permettre de jeter et retirer les filets.

En 1415, une ordonnance de Charles VI rappelle qu'une servitude de la sorte existe de toute ancienneté et prescrit qu'en toute saison un chemin de 24 pieds de largeur soit aménagé sur les bords de la Seine et des rivières qui y affluent.

Par édit de 1520, François Ier confirma les dispositions de Charles VI ; le roi Louis XII fit de même.

L'ordonnance des Eaux et Forêts du 12 août 1669, dans l'article 17 du titre 28, stipule que « les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront le long des bords 7,80 m de place en largeur pour chemin royal et traits de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres ni tirer clôtures ou haies plus près de 9,75 m du côté où les bateaux se tirent et 3,25 m de l'autre bord, à peine de 500 livres d'amende, confiscation des arbres et d'être les contrevenants à réparer et remettre les chemins en état à leurs frais ».

Peu de temps après, une ordonnance royale de décembre 1672 concernant les riverains de la Seine rappelle les prescriptions de l'ordonnance d'août 1669.

Ces dispositions seront confirmées par un arrêt du Conseil du 24 juin 1777, article 2.

Le Directoire, par arrêté du 13 Nivôse, an 5, confirme cette législation et le législateur mentionne la servitude de halage et de marchepied dans les articles 556 et 650 du Code civil.

Sous l'Empire, cette législation est confirmée et étendue à toutes les rivières navigables de l'Empire.

Enfin, est intervenue la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, qui a été reprise depuis dans l'article 15 du Code des voies navigables. Ce texte dispose :

« Les propriétaires riverains des fleuves et rivières navigables ou flottables sont tenus, dans l'intérêt du service de la navigation et partout où il existe un chemin de halage, de laisser le long des bords desdits fleuves et rivières, ainsi que sur les îles où il en est besoin, un espace libre de 7,80 m de largeur.

« Ils ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 9,75 m du côté où les bateaux se tirent et de 3,25 m sur le bord où il n'existe pas de chemin de halage.

« Tout contrevenant sera passible d'un amende de 9.000 francs à 180.000 francs et devra, en outre, remettre les lieux en l'état ou, à défaut, payer les frais de la remise en état d'office par l'administration. »

Il résulte de ce bref rappel historique qu'il existe le long des cours d'eau navigables ou flottables deux servitudes distinctes :

1° Du côté où s'effectue le halage, l'obligation de laisser une zone de 7,30 m pour la traction des bateaux, et l'interdiction de planter ou de clore à moins de 9,75 m de la rivière ;

2° Du côté où le halage ne se pratique pas, une interdiction semblable à la précédente mais limitée à un espace de 3,25 m.

C'est cet espace que l'on appelle le marchepied, étant entendu ainsi que l'a précisé l'avis du Conseil d'Etat du 3 Messidor, an 13, que le marchepied vaut pour chacun des deux bords s'il n'y a pas halage.

Il suit de ceci que, le long des cours d'eau seulement flottables, la servitude de halage n'existe pas, bien entendu, mais en revanche, la servitude de marchepied existe sur les deux bords. Il s'agit de servitude et non pas d'expropriation. Il en résulte que les riverains restent propriétaires du sol dont ils peuvent user, sous la réserve indiquée plus haut, comme ils l'entendent ; par exemple pour l'exploitation de leur fonds et pour bénéficier des herbes ou récoltes qui y croissent.

L'article 35 de la loi du 15 avril 1829, reprise dans le Code rural sous article 424 dispose que :

« Les fermiers et porteurs de licences ne peuvent user, sur les fleuves, rivières et canaux navigables, que du chemin de halage, sur les rivières et cours d'eau flottables que du marchepied. Ils traiteront de gré à gré avec les propriétaires riverains pour l'usage des terrains dont ils ont besoin pour retirer et asséner leurs filets. »

Aux termes de la lettre de ce texte, on pourrait croire que seuls les pêcheurs aux engins et aux filets peuvent bénéficier des servitudes de halage et de marchepied. En 1829 en effet, la pêche à la ligne n'avait pas pris l'essor considérable que l'on constate de nos jours. Cependant, la jurisprudence a reconnu aux pêcheurs à la ligne le droit de se prévaloir des dispositions que nous venons d'indiquer.

C'est ainsi que la Cour de cassation, dans un arrêt du 15 octobre 1932 déclare que les membres d'une société de pêcheurs à la ligne amodiataire d'un lot de pêche sur le domaine public, sont à considérer individuellement comme fermiers de l'Etat et doivent jouir du droit d'usage du chemin de halage alors même que celui-ci ne fait pas partie du domaine public et ne constitue qu'une servitude d'utilité publique. Le même arrêt ajoute qu'ils peuvent faire usage de cette servitude pour le passage et pour le stationnement.

La jurisprudence a précisé qu'au cas où il est constaté qu'un ancien chemin de halage a perdu toute utilité pour la navigation, la servitude de halage doit être regardée comme ayant disparu, tandis que subsiste, aussi longtemps que la rivière continue à être un cours d'eau navigable, la servitude de marchepied (Conseil d'Etat, arrêt Chapelle, 15 mai 1953).

Elle a de même stipulé que la radiation d'un cours d'eau du domaine public de la liste des voies navigables ou flottables n'a pas pour effet de supprimer la servitude de marchepied qui existait antérieurement si la partie considérée, cependant délaissée par la batellerie, n'en demeure pas moins susceptible d'une navigation de transport, notamment au moyen d'embarcations d'un tirant d'eau peu élevé (Conseil d'Etat, arrêt Vivier, 9 février 1955).

A l'heure actuelle donc, du fait de la législation et de la jurisprudence, la situation est claire: les propriétaires riverains sont tenus de respecter les servitudes de halage et de marchepied dont l'usage est réservé à la navigation mais aussi aux pêcheurs.

II. — Le projet de loi.

Le projet de loi qui nous est soumis à plusieurs objets :

1° Il tend à donner force législative aux droits d'usage que la jurisprudence a déjà reconnus aux pêcheurs à la ligne ;

2° Dans de nombreux départements, des propriétaires riverains ont entrepris de clore leur propriété en contravention avec les servitudes de halage et de marchepied. Ces pratiques, si elles étaient tolérées, auraient pour effet d'interdire aux pêcheurs la pratique de leur sport autrement qu'en bateau. Le projet prévoit des peines contraventionnelles qui seront édictées par décret à l'encontre des personnes qui se clôtureront indûment ;

3° L'article 424 actuel du Code rural lie les servitudes dont les pêcheurs peuvent user à celles créées dans l'intérêt de la navigation. Or, il peut arriver que tel cours d'eau ne présente plus d'intérêt pour la navigation. Il importe, dans ce cas, de maintenir les servitudes pour l'exercice du droit de pêche, quitte à ce que leur champ d'application soit réduit ;

4° Cette réduction tend à ramener à 3,25 mètres la servitude de passage, dans l'intérêt de la pêche, le long des rivières navigables ou flottables et à 1,50 mètre seulement le long des rivières rayées de la nomenclature des voies navigables ou flottables mais toujours maintenues dans le domaine public.

Le projet de loi prévoit enfin que le droit de passage législativement instauré au profit des pêcheurs à la ligne peut être exceptionnellement supprimé pour des raisons d'intérêt général.

En effet, il ne parait guère possible de ne pas prévoir des exceptions aux principes posés par la loi, faute de quoi aucune solution rationnelle ne pourrait être apportée dans certains cas particuliers.

C'est ainsi, par exemple, que l'aérodrome de Vichy est bordé par la rivière l'Allier.

Or, il est bien évident que les personnes désireuses de s'adonner à la pêche dans la rivière l'Allier ne sauraient être autorisées à circuler sur l'aérodrome (Conseil d'Etat, arrêt du 15 juillet 1957, Société amicale des pêcheurs à la ligne du canton de Cusset).

C'est en vue de pouvoir régler des cas comme celui-ci que le projet de loi prévoit des suppressions exceptionnelles du droit de passage.

Il est opportun de préciser que le présent texte concerne seulement les cours d'eau du domaine public. Ces cours d'eau, d'après les chiffres qui nous ont été fournis par le Ministère des Travaux publics ont une longueur d'environ 17.224 kilomètres (cours d'eau navigables ou flottables 10.350 kilomètres, cours d'eau rayés de la nomenclature 6.874 kilomètres) alors que les cours d'eau du domaine privé atteignent, d'après les statistiques du Ministère de l'Agriculture : 258.500 kilomètres.

Votre Commission a examiné ce projet avec le souci suivant : ne pas voter un texte remettant en cause des situations consacrées par l'usage et le temps tout en permettant aux pêcheurs d'user des droits que l'Etat leur accorde moyennant finances.

Elle a cherché à établir un équilibre aussi satisfaisant que possible entre les droits des pêcheurs et la tranquillité à laquelle aspirent légitimement les riverains.

Elle a pour ce faire adopté les amendements qui vous sont proposés et commentés ci-dessous et sous réserve desquels elle vous demande d'adopter le projet de loi présenté par le Gouvernement.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendements :

I. — Rédiger comme suit le cinquième alinéa du texte modificatif de l'article 424 du Code rural :

« Le droit prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique actuellement la servitude prévue par l'article 15 du Code des voies navigables et de la navigation intérieure. »

Observations. — Cet amendement porte sur deux points différents :

a) A la première ligne de l'alinéa, les mots « de passage » sont supprimés. Cette suppression a pour effet de faire référence aux droits d'usage visés aux alinéas précédents. Ces droits sont ceux que suppose un exercice normal du droit de pêche, ils ne sauraient être ramenés à un simple droit de passage ni étendus à un droit de stationnement susceptible d'engendrer des abus ;

b) A la troisième ligne, il est ajouté le mot « actuellement ». Cette adjonction nécessaire, car sans elle l'alinéa n'aurait pas de sens, tend à préciser que le droit d'usage ne sera reconnu aux pêcheurs qu'au bord des cours d'eau où les servitudes visées à l'article 15 du Code des voies navigables ont été effectivement invoquées et utilisées antérieurement à la publication de la présente loi.

II. — Rédiger comme suit le sixième alinéa du texte modificatif de l'article 424 du Code rural :

« Ce droit peut, exceptionnellement, être supprimé pour des raisons d'intérêt général et lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, par arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports, le long des rivières canalisées, et par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture, le long des autres cours d'eau du domaine public. »

Observations. — Cet amendement, outre une modification de pure forme, tend à préciser que le droit d'usage des pêcheurs pourra être supprimé lorsque les berges sur lesquelles ils pourraient prétendre l'exercer feront partie d'établissements industriels.

Dans ce cas, en effet, des matériaux ou des machines sont fréquemment entreposés ou utilisés de façon telle que l'exercice de la pêche ne peut s'y opérer en sécurité.

III. — Insérer après le sixième alinéa du texte modificatif de l'article 424 du Code rural les dispositions suivantes :

« Toutefois, les riverains de cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables dont l'immeuble a été construit avant la promulgation de la présente loi, pourront être autorisés, par arrêté du Préfet, à clore leur propriété.

« Ils ne pourront le faire qu'après avoir, en accord avec la Fédération départementale de pêche, aménagé à l'usage des pêcheurs des voies de passage permettant à ceux-ci d'avoir accès aux berges en-deça et au-delà de la clôture qui ne devra pas s'étendre à plus de 50 mètres en amont et en aval de la construction et éloigner les pêcheurs de plus de 100 mètres de la rivière. »

Observations. — Par cet amendement, la Commission a voulu concilier l'exercice normal du droit de pêche et le respect du droit de propriété.

L'expérience peut faire craindre que le droit de pêche exercé avec sans-gêne n'entraîne un trouble de jouissance grave pour certains riverains dont l'habitation est proche de la berge.

Propriétaires désireux de jouir du repos et pêcheurs sont également respectables.

Le texte qui est proposé paraît de nature à sauvegarder les désirs légitimes des uns et des autres.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

L'article 424 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 424.* — Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un fleuve ou d'une rivière classée dans la nomenclature des cours d'eau navigables ou flottables, est tenu de laisser à l'usage des pêcheurs, le long de ces cours d'eau, un espace libre de 3,25 mètres de largeur.

« Si les intérêts de la pêche ne s'y opposent pas, la largeur de 3,25 mètres précitée peut être réduite jusqu'à 1,50 mètre ; la décision est prise pour les rivières canalisées par arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports, pour les autres cours d'eau, navigables ou flottables, par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture.

« Le long des rivières rayées de la nomenclature des voies navigables ou flottables mais maintenues dans le domaine public, la largeur de l'espace libre laissé à l'usage des pêcheurs est fixée à 1,50 mètre.

« Le long des canaux de navigation, les pêcheurs peuvent user du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public, dans la mesure où le permet l'exploitation de la voie navigable.

« Le droit de passage prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique la servitude prévue par l'article 15 du Code des voies navigables et de la navigation intérieure.

« Le droit de passage prévu aux alinéas qui précèdent peut, exceptionnellement, être supprimé pour des raisons d'intérêt général, par arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports, le long des rivières canalisées, et par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture, le long des autres cours d'eau du domaine public.

« Toute personne qui ne respecterait pas les dispositions du présent article relatives au droit de passage devra, en cas de condamnation aux peines contraventionnelles qui seraient édictées par décret, remettre les lieux en l'état ou, à défaut, payer les frais de la remise en état d'office par l'administration ou son concessionnaire. »

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.